ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.12.2019 г.
COM(2019) 629 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

съгласно член 278а от Митническия кодекс на Съюза относно напредъка при разработването на електронните системи, предвидени в Кодекса

{SWD(2019) 434 final}

Съдържание

1. Въведение 2
2. Контекст 3
3. Общ преглед на напредъка при електронните системи, предвидени в МКС 3
4. Заключение 11

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В Митническия кодекс на Съюза (МКС)[1], който представлява основната правна рамка за митническите правила и режими на митническата територия на ЕС, се предвижда преминаването изцяло към среда за извършване на митнически формалности без документи на хартиен носител. Използването на електронни системи за всички взаимодействия между икономическите оператори и митническите органи намалява административните разходи и бюрокрацията и разширява ролята на митниците в подкрепа на конкурентоспособността на европейския бизнес. В същото време автоматизираните процеси в електронните системи позволяват засилено сътрудничество между митническите органи и оперативна съвместимост между различните електронни системи, което следва да осигури по-добра защита на финансовите и икономическите интереси, както и по-голяма защита срещу рискове от измами, рискове за сигурността и безопасността и търсенето на места, предлагащи най-изгодни условия за внос.

За постигането на тази цел в МКС е заложено изискването Европейската комисия и държавите членки да подобрят повечето от съществуващите електронни системи, да свържат някои от тези системи на трансевропейско равнище и да въведат редица нови системи, така че да завършат пълната автоматизация на митническите процедури и формалности. Член 280 от МКС се отнася до задължението за създаване на Работна програма за МКС[2] (РП за МКС), в която са изброени всички проекти и системи на МКС и предвидените дати за въвеждането им. В РП за МКС се предвижда подобряването или създаването на общо четиринадесет трансевропейски системи и три изцяло национални системи.

В настоящия първи годишен доклад на Комисията относно напредъка при разработването на електронните системи се описват развитията след влизането в сила на МКС. За тази цел той се опира на РП за МКС, в която се определя поетапен и съгласуван график, отразяващ етапите на развитие на всяка от седемнадесетте електронни системи, и която се счита за основа за докладване на напредъка.

Проектите, изброени в РП за МКС, могат да бъдат разделени в три категории системи:

i) единадесет трансевропейски централни системи, които да бъдат разработени или подобрени от Комисията (като при тях често се налага и държавите членки да разработват или подобряват свои национални системи);

ii) три децентрализирани трансевропейски системи, които трябва да бъдат разработени или подобрени от Комисията, но имат съществен национален компонент, който трябва да бъде внедрен от държавите членки; и

iii) три национални системи, които трябва да бъдат разработени или подобрени само от държавите членки.

В настоящия доклад се анализира напредъкът и при трите типа системи, като се очертават и целите, които трябва да бъдат изпълнени по всеки проект, архитектурата на проекта и подхода на планиране. На тази основа в него се отбелязват потенциалните закъснения, както и предвидените смекчаващи мерки. Цялостната оценка на напредъка

[1] МКС беше приет на 9 октомври 2013 г. като Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета. Пакетът с нормативни актове, съставляващи МКС, включва също: Делегирания регламент за МКС, Регламента за изпълнение на МКС, Делегирания регламент относно преходните правила за МКС, Регламента за изпълнение на МКС относно техническите разпоредби и Работната програма за МКС.

[2] Член 280 от МКС и Решение за изпълнение (ЕС) 2016/578 на Комисията се намират в процес на актуализация.

по изпълнението на РП за МКС е обобщена в заключителния раздел на настоящия доклад.

2. КОНТЕКСТ

МКС влезе в сила на 1 май 2016 г. и в него като първоначален краен срок за постепенното приключване на работата, що се отнася до прехода и внедряването на информационните системи, бе определен 31 декември 2020 г. В член 278 от МКС се предвижда, че съществуващите електронни или уповаващи се на хартиен носител системи може да продължат да се използват за приключването на митническите формалности (така наречените „преходни мерки“), докато не започнат да действат съответните нови или подобрени електронни системи, предвидени в МКС.

Съветът и Европейският парламент приеха регламент в началото на 2019 г.[3] за установяване на нови крайни срокове — 2020, 2022 и 2025 г., за прекратяване на използването на преходните мерки и следователно съответните електронни системи трябва да бъдат въведени в същите срокове. Съгласно член 278а от Европейската комисия се изисква да представя годишен доклад за напредъка по въвеждането на останалите системи.

Тъй като първият годишен доклад трябва да бъде предаден до 31 декември 2019 г., Комисията реши да събере информация за този напредък **въз основа на 1) докладите, които държавите членки са длъжни да представят два пъти годишно, и 2) едно проучване, разпространено сред службите на Комисията и сред държавите членки.** В проучването от получателите се иска да посочат дали имат информация за закъснения в план-графиците за електронните системи. Националните планове, както и информацията от проучването относно напредъка, изпратено до държавите членки, отразяват предимно ситуацията към края на юни 2019 г. Данните, получени от проучването, са както количествени — под формата на изпълнени или пропуснати крайни срокове и ключови етапи, така и под формата на качествени данни с подробни описания във връзка със срещнатите предизвикателства, очакваните рискове и предвидената сложност на проектите.

3. ОБЩ ПРЕГЛЕД НА НАПРЕДЪКА ПРИ ЕЛЕКТРОННИТЕ СИСТЕМИ, ПРЕДВИДЕНИ В МКС

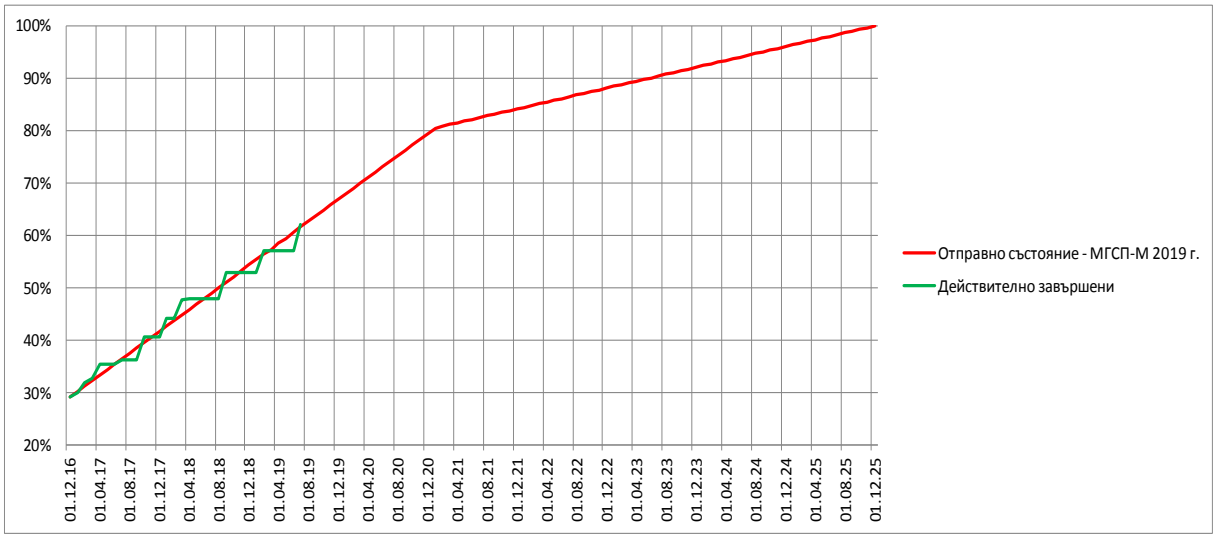
Работата по разработването на информационни системи обхваща няколко етапа. Най-напред се изготвя икономически анализ, в който се представя обосновката на проекта и се определят изискванията към бюджета. В общия случай икономическият анализ включва описание на стопанската среда, описание на проблема, описание и обхват на проекта, възможни други решения, разходи и времеви график. След това се изготвя стратегически документ, който дава по-подробна информация за проекта: архитектура, разходи, продължителност и рискове, както и информация за неговите ключови етапи, очаквани резултати и организация. На по-късен етап се използва моделирането на оперативните процеси, т.е. практиката, при която оперативните процеси от законодателството се изобразяват графично в потоци или модели на процеси, за да се помогне при разработването на функционалните спецификации за системите. Предимството на графичното изобразяване на моделите на процесите е да се създаде възможност за общо

[3] Регламент (ЕС) 2019/632 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 952/2013 с цел да се удължат преходните мерки за използване на средства, различни от средствата за електронна обработка на данни, предвидени в Митническия кодекс на Съюза (ОВ L 111, 25.4.2019 г., стр. 54—58).

разбиране и анализ. В този контекст се разработват техническите спецификации, в които се определя по-подробно как ще бъде изградена системата, архитектурата, която ще се използва, съобщенията, които ще се подават от икономическите оператори, интерфейсите към други системи, плановете за изпитване и т.н.

Комисията и държавите членки провеждат редовни срещи, за да определят и съгласуват тези проектни документи за всяка трансевропейска система — процес, който системно включва консултации със стопанските субекти чрез Контактната група по търговията. Основно предизвикателство е да се гарантира, че съществуващите системи продължават да функционират безпроблемно, докато новите системи са в процес на развитие, и да се осигури плавен преход от съществуващите към подобрените системи. Това е жизненоважно, за да не спират търговските и митническите операции.

Комисията успешно подобри или въведе шест централни системи и ще завърши още две централни системи до 31 декември 2020 г. Така до края на 2020 г. Комисията ще е завършила осем от четиринадесетте трансевропейски системи, за които отговаря. Шестте останали трансевропейски проекта, три от които са децентрализирани и включват основни компоненти за изпълнение от държавите членки, се осъществяват по план и ще бъдат завършени в сроковете, договорени в контекста на МКС, РП за МКС и многогодишния стратегически план за митниците (МГСП-М) за 2019 г. Дейностите, извършени от Комисията досега, представляват около 62 % от нейната работа по разработването, която трябва да приключи до 2025 г., както е представено на графиката по-долу.



Фиг. 1.: Процент на осъществяване на задачите на Комисията при изпълнението на РП за МКС

До 2022 г. държавите членки трябва да завършат подобряването на трите си национални системи, с изключение на компонента за износа на националната система за специалните режими, който е тясно свързан с трансевропейската автоматизирана система за износа и поради това следва да бъде въведен едновременно с нея.

Шестте завършени трансевропейски централни системи (нови системи и подобрения) са следните:

- **МКС: система за регистрирани износители** — *REX* (нова): предоставя актуална информация на разположение както на регистрираните износители, установени в държави, участващи в общата схема от преференции (ОСП) (държави, които се

ползват от общата схема от преференции на ЕС, осигуряваща преференциален достъп до пазара на ЕС), така и на операторите на Европейския съюз, които изнасят за държави от ОСП и някои други държави. Първият етап на системата — REX1, беше въведен през 2015 г., още преди МКС да влезе в сила, а цялата система — REX2, **беше успешно въведена през 2018 г.**

- **МКС: митнически решения** — *CDS* (нова): целта е в рамките на Съюза да се хармонизират процесите за митническите решения, свързани с прилагането на митническото законодателство, чрез позволяване на електронно подаване на заявления посредством единен европейски митнически портал за търговци, чрез улесняване на консултациите между митническите органи по време на периода на вземането на решения и управлението на процеса за издаване на разрешения. Тази система **беше успешно въведена през 2017** г.

- **Пряк достъп за търговците до европейските информационни системи** — *ЕУП и ЦП* (единно управление на потребителите и цифров подпис) (нова): има за цел да осигури техническо средство за удостоверяване и управление на потребителите икономически оператори и позволява прилагането на хармонизиран на равнището на ЕС достъп за търговците до различните електронни митнически системи, предвидени в МКС. Тази система **беше успешно въведена през 2017** г.

- **МКС: система за регистрация и идентификация на икономическите оператори** — *EORI* (подобряване): цели да осигури несъществено подобряване на съществуващата система, която дава възможност за регистрация и идентификация на икономическите оператори от Съюза и на лицата от трети държави, които извършват свързана с митниците дейност в Съюза; Това подобряване на съществуващата система **беше успешно въведено през 2018** г.

- **МКС: Наблюдение 3** – *SURV3* (подобряване): целта е подобряване, с цел съгласуване с изискванията на МКС, на съществуващата база данни, в която се регистрират и централизират всички данни за търговията на ЕС (внос и износ), предоставяни ежедневно от националните митнически органи. Това подобряване на съществуващата система **беше успешно въведено през октомври 2018** г. При все това цялостното изпълнение на този проект изисква въвеждането на подобрената система за вноса и износа на държавите членки (вж. проектите по-долу).

- **МКС: система за обвързваща тарифна информация** — *ОТИ* (подобряване): има за цел да приведе в съответствие с правилата на МКС дългогодишната база данни, която съдържа цялата обвързваща тарифна информация, издадена от митническите органи на държавите членки. Стъпки 1 и 2 бяха завършени до октомври 2017 г. Вторият етап беше забавен с две тримесечия по време на етапа на разработване. Независимо от това проектът като цяло продължи да се осъществява по план, а приведената в съответствие с МКС система ЕОТИ **беше завършена през октомври 2019 г**. Част от проекта беше и изграждането на достъпа до тази система чрез митническия портал на ЕС за търговци.

Двете трансевропейски централни системи, които следва да бъдат завършени до 31 декември 2020 г. съгласно член 278, параграф 1 от МКС, са:

- **МКС: одобрени икономически оператори** — ОИО (подобряване): целта е да се подобрят оперативните процеси, свързани със заявленията и разрешенията за ОИО, като се вземат под внимание законодателните промени в МКС. Етап 1 беше завършен на 5 март 2018 г., а етап 2, част 1 беше завършен на 1 октомври 2019 г., като включваше новите изисквания на МКС по отношение на електронното подаване на документи чрез митническия портал на ЕС за търговци и промените във връзка с

процеса на вземане на решения. Етап 2, част 2 (последващи процеси) **е планиран за 16 декември 2019 г**.

- **МКС: информационни листове за специални режими** — *INF* (нова): разработване на нова система, която да подкрепи и опрости процеса на управление на данните, изисквани във връзка с митническата формалност, известна като специални режими. Техническите спецификации бяха завършени на 30 юни 2018 г. Не са установени рискове за **въвеждането до 1 юни 2020 г.**

Трите системи на държавите членки, които трябва да бъдат готови до 31 декември 2022 г. съгласно член 278, параграф 2 от МКС, са следните:

- **МКС: уведомление за пристигане (*NA*), уведомление за представяне (*PN*) и временно складиране (*TS*)** (подобряване): определя автоматизацията на процесите на национално равнище по отношение на уведомлението за пристигане на транспортното средство, представянето на стоките и декларацията за временно складиране, както е описано в МКС, и подкрепя хармонизирането във всички държави членки по отношение на обмена на данни между търговците и митниците. Белгия създаде инициатива за сътрудничество с 12 други заинтересовани държави членки за изготвянето на спецификации. Експертен екип, съфинансиран по програма „Митници 2020“, ще продължи да доставя съответната техническа документация. Досега няма възникнало закъснение. Въпреки това някои държави членки отбелязаха, че има рискове от закъснение, както е посочено в националните планове на държавите членки и информацията относно напредъка.

- **МКС: национални системи за вноса** — *NIS*: (подобряване) цели да се въведат всички произтичащи от МКС изисквания по отношение на процедурите и данните, които се отнасят до вноса. Държавите членки трябва да разработят технически спецификации на своето равнище като първа стъпка към завършването на системите. Те информираха Комисията, че тези спецификации са в процес на разработка и следва да бъдат завършени до различни дати не по-късно от 1 юли 2021 г. Засега не се съобщава за закъснение по отношение на крайния срок през 2022 г.

- **МКС: специални режими** — *SP* (подобряване): цели хармонизиране и улесняване на специалните режими (митническо складиране, специфична употреба, временен внос, активно и пасивно усъвършенстване). Държавите членки ще трябва да въведат в своите национални системи всички промени в МКС, необходими за тези специални режими. Първият компонент (износ) на SP ще бъде изпълнен в съответствие със и като част от проекта съгласно МКС за национална автоматизирана система за износа (AES) (със срок 2025 г.), докато вторият компонент (внос) ще бъде част от подобряването на националните системи за вноса (със срок 2022 г.). Пет държави членки са започнали работа по техническите спецификации за компонент 1. Пет държави членки са завършили техническите спецификации за компонент 2, докато осем други продължават да работят по тях. За сложността на този проект допринасят новите функционалности, новата структура на данните и преходният период. Закъснение може да бъде предизвикано и от взаимозависимостта между AES и подобряването на националните системи за вноса. Засега нито един от рисковете не се е проявил и първият краен срок е 2022 г.

Шестте трансевропейски проекта със специфичната им архитектура, които изискват в някои случаи комбинация от централни и национални компоненти или са свързани с национална система, и които се състоят понякога от повече от един етап или компонент на проекта, планирани да бъдат завършени до 31 декември 2025 г. съгласно член 278, параграф 3 от МКС, са следните:

- **МКС: управление на обезпеченията** — *GUM* (нова): целта е в целия ЕС да се осигури разпределение и управление в реално време на общите митнически обезпечения, предоставяни от търговците, когато са налице рискове митата да не бъдат платени. По план техническите спецификации трябва да бъдат завършени до 30 септември 2022 г. за компонент 1 на проекта, свързан с трансевропейското управление на обезпеченията, и 30 ноември 2024 г. за компонент 2 на проекта, свързан с националната система за управление на обезпечението. Проектът току-що е започнал.

- **МКС: подобряване на системата за контрол на вноса** — *CKB 2* (подобряване): целта е да се укрепят безопасността и сигурността на веригата на доставки посредством подобряване на качеството на данните, регистрирането на данни, наличността на данни и техния обмен във връзка с уведомленията преди пристигане („обобщените декларации за въвеждане“) и друга информация, свързана с риска и контрола. Техническите спецификации бяха завършени на 30 юни 2018 г., така че работата е по график и не се съобщава за риск от закъснение. Проектът ще бъде реализиран на три пускови етапа, за да се осигури осъществимост на прехода по вид транспорт.

- **МКС: доказателство за съюзен статус** — *PoUS* (нова): чрез нея ще се извършва съхранение, управление и извличане на всички декларации, които търговците предоставят за доказване на съюзния статус на техните стоки. Този проект може да бъде разгърнат на централно или национално равнище, но много държави членки изрично са изразили намерението си да използват централната система, разработена от Европейската комисия. С оглед на зависимостта между въвеждането на митническия манифест за стоките съгласно МКС като доказателство за съюзен статус и средата за европейско морско обслужване на едно гише, проектът се състои от два етапа, за да се избегне несъответствие и да се намалят рисковете. Онези държави членки, които предпочитат да въведат системен компонент на национално равнище, докладваха, че се затрудняват да предвидят дали изпълнението им ще следва графика, заложен в работната програма, поради ранния етап на проекта.

- **МКС: централизирано оформяне на вноса** — *CCI* (нова): целта е да се осъществява координация между съответните митнически учреждения по отношение на митническите декларации и разрешенията за вдигане на стоките, така че икономическите оператори да могат да централизират взаимоотношенията си с митническите органи. Системата ще се основава на новите национални системи за вноса и ще позволи автоматизирано действие на процеса на централизирано оформяне на европейско равнище. Функционалните спецификации за етап 1 на централизираното оформяне на вноса са одобрени през март 2019 г., така че проектът се реализира в график. Техническите спецификации следва да бъдат завършени до 30 септември 2020 г. за етап 1 и до 30 юни 2022 г. за етап 2.

- **МКС: нова компютризирана система за транзит** — *NCTS* (подобряване): С новата компютризирана система за транзит съществуващата обща система на Съюза за транзит се привежда в съответствие с изискванията на новия МКС, обменът на информация се привежда в съответствие с изискванията за данните на МКС и се подобряват и разработват интерфейсите с други системи. Досега няма закъснения за *етап 5 на NCTS*, техническите спецификации бяха завършени през декември 2019 г. и в момента проектът се изпълнява в график. Планът е икономическото проучване за *етап 6 на NCTS* (взаимовръзка с други системи) да бъде финализирано през 2020 г.

- **МКС: автоматизирана система за износа** — *AES* (подобряване както на съществуващата трансевропейска система, така и на съществуващите национални системи за износа): целта е изпълнение на изискванията на МКС по отношение на износа и напускането на стоки. Проектът, свързан с *трансевропейската AES* (компонент 1 на проекта), включва прилагане на предвидените в МКС опростявания

на търговията с цел да се улесни износът на стоки за европейски дружества, например централизираното оформяне, и изпълнение на задълженията съгласно МКС за засилено наблюдение на стоките, които напускат митническата територия на ЕС, с цел предотвратяване на измами. Засега няма закъснения, техническите спецификации за компонент 1 (трансевропейска AES) бяха завършени през декември 2019 г. и проектът се изпълнява в график. Техническите спецификации за компонент 2 на проекта по отношение на *подобряването на националните системи за износа* следва да бъдат завършени до 1 септември 2022 г. Държавите членки следва да завършат компонента за износа на своите системи за специални режими (вж. по-горе) едновременно с AES.

Рискове от закъснения

През 2018 г. Европейската сметна палата разгледа причините за закъсненията при реализацията на електронните системи по МКС в своя специален доклад № 26[4]. Тя подчерта, че закъсненията се дължат на няколко фактора, по-специално: промени в обхвата на проекта, недостатъчни ресурси, отпуснати от ЕС и държавите членки, и дълъг процес на вземане на решения поради многопластовата структура на управление. Европейската сметна палата отбеляза също така, че Комисията не е докладвала по подходящ начин за закъсненията и че целите и механизмите за докладване на програмата „Митници 2020“ не са подходящи за наблюдение на прилагането. Междувременно Комисията и държавите членки са предприели важни стъпки за подобряване на надзора върху прилагането и реализацията и следователно вече са в по-добра позиция да избегнат рискове от по-нататъшно закъснение на изпълнението на РП за МКС и да гарантират спазването на препоръките в специалния доклад.

Като цяло, следва да се има предвид, че всякакви нови политически инициативи, приети между настоящия момент и 2025 г., които налагат задължения на митническите системи, биха могли да доведат до закъснение при завършването на електронните системи съгласно МКС спрямо съответните крайни срокове. Светът се променя бързо и може да се окаже от решаващо значение — например поради съображения за безопасност и сигурност — от митническите органи да се изиска да изпълняват допълнителни задачи на границите на ЕС. За изпълнението на тези нови задачи може да се наложат допълнителни промени в електронните системи.

Що се отнася до проучването, **ключова констатация е общият модел на затрудненията и рисковете от закъснение в държавите членки поради липсата на ресурси и сложността на проектите по МКС.** Значителен брой държави членки докладват, че на национално равнище липсва подготовка за управление на проекти. Налице са случаи, при които все още не са възложени договори по поръчките за нито един от проектите, а в някои случаи все още няма назначени национални ръководители на проектите. Държавите членки посочиха липсата на човешки ресурси като особен риск за успешното и навременно изпълнение на проектите. Проблемът с човешките ресурси се наблюдава не само по отношение на количеството, но и на качеството, като някои държави членки отбелязват, че персоналът им не разполага с необходимия митнически опит.

Освен това редица държави членки изразиха своята **загриженост във връзка с усещането за нестабилност на общите изисквания за данните, които трябва да се използват за целите на електронните системи**. Тези общи изисквания за данните са изложени в приложение Б[5] към пакета на Делегирания регламент за МКС (ДР за МКС). При разработването на някои

[4] Европейска сметна палата (2018 г.) *„Закъснения при внедряването на информационните системи за Митническия съюз: какви са причините?“*

[5]Делегиран регламент на Комисията (ЕС) 2015/2446 от 28 юли 2015 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на подробни правила за някои от разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза (ОВ L 343, 29.12.2015 г., стр. 1).

трансевропейски системи се оказа, че в някои случаи приложение Б не може да бъде приложено с оглед на функционалните нужди или би могло да бъде приложено само при непропорционални разходи. Например в контекста на СКВ 2 се оказа необходимо в приложение Б да се вмъкнат допълнителни колони, за да се отразят всички набори от данни, които са възможни в СКВ 2. Това доведе до преглед на приложение Б с цел то да бъде приведено в съответствие с функционалните и техническите спецификации за трансевропейските системи и за да се гарантира хармонизация между системите, както бе поискано от държавите членки и икономическите оператори. Този преглед естествено ще окаже въздействие върху националните системи, въпреки че бяха положени съвместни усилия за намаляване на въздействието върху тях. За това изказват съжаление онези държави членки, които са напреднали в развитието на своите национални системи, въпреки факта, че преразглеждането на приложение Б като цяло се оценява положително.

Предвижда се до края на 2019 г. да се постигне споразумение с държавите членки относно преразгледаното приложение Б, а съответното законодателство ще бъде прието през 2020 г. Държавите членки се притесняват обаче, че тази нестабилност се отразява отрицателно върху техните национални усилия за планиране. По-конкретно те са на мнение, че честото добавяне на нови задължения и крайни срокове чрез актуализациите на РП за МКС застрашава способността им да отразяват общите изисквания за данни в националните си системи. Следва да се отбележи обаче, че настоящият преглед на РП за МКС беше необходим, за да бъде приложен правилно измененият член 278 от МКС. Изменението на член 278 от МКС е резултат от компромиса, постигнат между Европейския парламент, Съвета и Комисията. Приложимостта на различните колони от приложение Б към ДР за МКС е свързана с датите на въвеждане на електронните системи, определени в РП за МКС.

Друго опасение, изразено от държавите членки, е във връзка със **създадената нестабилност и трудностите при планирането поради текущите цикли на преглед на документите, свързани с бизнеса и ИТ.** Тези цикли на преглед (при които документите се актуализират периодично в резултат на приноса от експерти) са необходими за осигуряване на общо разбиране и въвеждане на системите. Когато държавите членки зависят от финализирането на документацията по проектите, понякога те все още не разполагат с никаква форма на национално планиране за дадени проекти. Въпреки че много държави членки изразяват готовността си да предприемат смекчаващи действия, за да гарантират спазването на сроковете за планиране, определени в РП за МКС, процедурите им за оценка на въздействието са дълги и сложни и забавят усилията им.

Държавите членки съобщиха, че работят въз основа на **подхода „Agile“**[6], който позволява гъвкавост. Този подход означава обаче, че в същото време някои проекти се планират само шест тримесечия предварително. Ето защо тези държави членки все още нямат точна представа за способността си да изпълняват целевите дати за въвеждане за някои системи.

И накрая, ще възникват нови предизвикателства, които налагат, понякога спешно, приемане на нова митническа политика, правни и информационно-технологични мерки, и които често застрашават вече договорените схеми за планиране относно изпълнението на РП за МКС (например електронна търговия и др.).

В заключение, към момента не е установен критичен риск по отношение на крайния срок за приключване на внедряването на системите по МКС до края на 2025 г. При все това ИТ екипите на Комисията и на митническите администрации на държавите членки трябва да бъдат снабдени с подходящи ресурси за смекчаване на съществуващите големи рискове от неспазване на сроковете за някои от системите, по-специално по отношение на националните системи.

[6] Метод за управление на проекти, използван специално за разработка на софтуер, който се характеризира с разделяне на задачите на кратки етапи на работа и често преразглеждане и адаптиране на плановете.

Необходимо е да се осигури подходящ редовен персонал в ИТ екипите, който да ръководи проектите, както и финансови ресурси в текущата програма „Митници 2020“ и бъдещата програма, която ще я замени, за да се гарантира изпълнението от партньорите външни изпълнители. Необходимо е също така до края на 2023 г. да се избягва разширяване на обхвата, както и приемане на ново законодателство, което би оказало влияние върху митническите системи. Ако тези мерки са налице, както се препоръчва ва доклада на Европейската сметна палата, нивото на риска следва да бъде контролирано в разумни граници.

Действия за смекчаване

Като инструмент за проследяване на напредъка и за информиране Комисията използва **табло на многогодишния стратегически план за митниците (МГСП-М)**. Отправни точки за ключовите етапи на таблото са МГСП-М 2019 г. и РП за МКС 2019 г. Таблото се представя на всяко тримесечие на държавите членки (координационната група за електронни митници) и на икономическите оператори (контактната група по търговията) за информация и насоки.

Сега Комисията не само следи напредъка по ключовите етапи на проектите, заложени в РП за МКС и в МГСП-М, но също така определя конкретни междинни етапи за всеки проект (например ключови етапи, в края на които всички държави членки следва да са завършили изпитването за съответствие). Едно такова по-тясно проследяване е необходимо, за да се управлява по-добре процеса на въвеждане на децентрализираните трансевропейски системи и да се избегнат допълнителните разходи за експлоатация на стари и нови системи в случай на разширен срок за въвеждане. Тъй като тези основни трансевропейски системи с тяхната децентрализирана архитектура ще имат успех само ако всички държави членки преминат към новата среда, Комисията призова държавите членки да не изчакват края на срока за въвеждане, за да преминат към новите системи. От 2020 г. ще започне да се изпълнява **„Програма за тримесечен мониторинг на националните администрации“** за трансевропейските системи AES и NCTS с ключови показатели за ефективност, за да се измерва редовно напредъкът и да се дават сигнали предварително, когато е възможно да възникнат проблеми.

Като друга съпътстваща мярка в началото на 2020 г. Комисията ще създаде **„Програма за координация на националните администрации“**, за да подпомогне държавите членки при разработването и въвеждането на техните национални компоненти за трансевропейските системи. Тези системи са подбрани целенасочено, тъй като през 2016—2017 г. държавите членки се споразумяха, че системите за внос, транзит и износ са основните системи и следва да се разглеждат като основни приоритети при въвеждането. Тъй като редица държави членки са отложили своята работа по прехода на националните системи и компоненти, свързани с режимите на внос, транзит и износ до самия край на сроковете за въвеждане, съществува риск те да не са предвидили достатъчно време за изпитване и финализиране на въвеждането в съответствие с общите спецификации и политиката за преход за информационно-технологичните системи. Тъй като трансевропейските системи ще функционират правилно само когато всички държави членки се присъединят към тях, националните проблеми при въвеждането или закъсненията ще окажат влияние върху трансевропейския аспект на системата и ще застрашат навременното завършване.

Освен това, въз основа на получената обратна информация от държавите членки, Комисията вече установи риск пред завършването на националните системи, които трябва да бъдат готови до 2022 г., по-специално в областта на въвеждането на стоки и вноса, което би повлияло отрицателно върху завършването на централизираното оформяне на вноса.

Тези програми ще помогнат от 2020 г. нататък процесът на преход за информационно-технологичните системи да се направлява чрез специално бюро за помощ, уебинари, двустранни посещения, обучение, проследяване на изпитването на съответствието, тримесечно докладване на напредъка, управление на доставките на услуги и т.н. Държавите членки и Комисията трябва да са добре подготвени, за да посрещнат бъдещите предизвикателства.

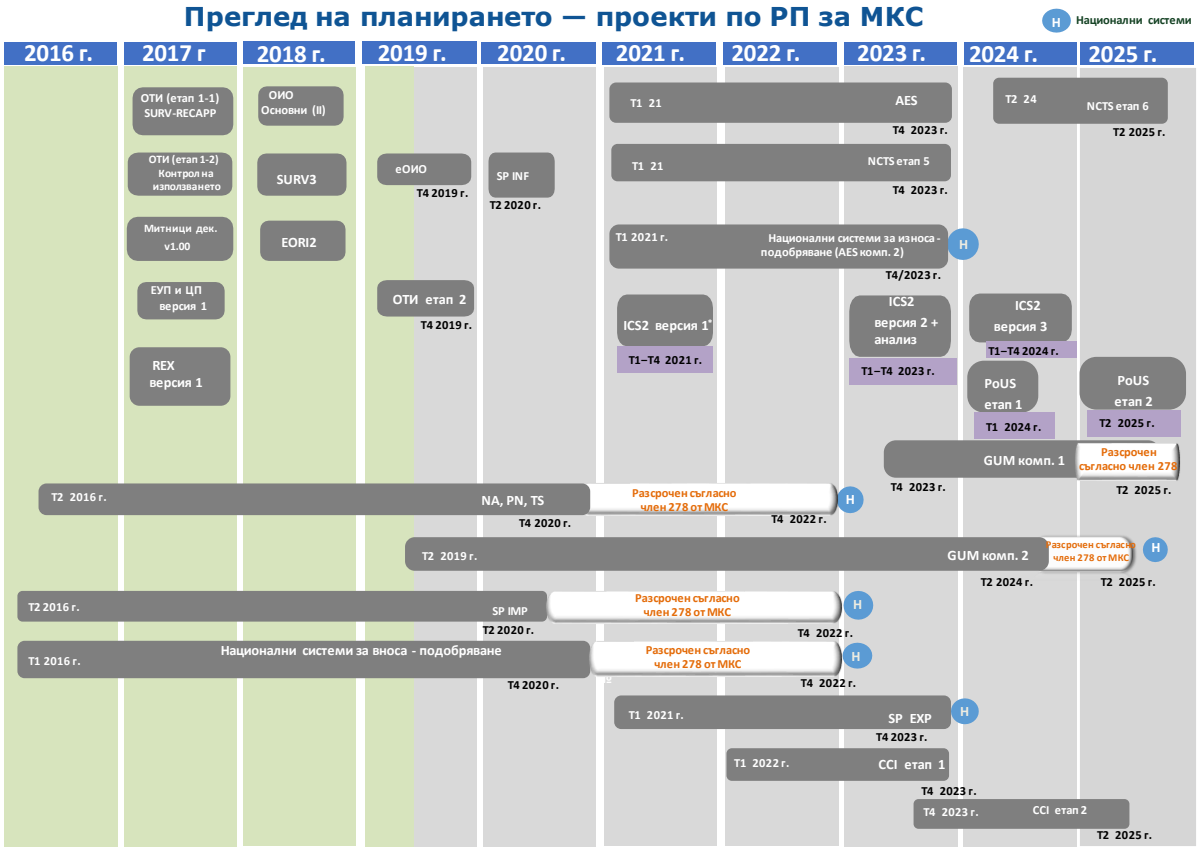
Счита се, че резултатът от тези програми носи ценна информация за напредъка и ще бъде използван за бъдещите годишни доклади за напредъка. Чрез него ще бъде осигурена подробна информация за напредъка по проект и по държава членка.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Като заключение става ясно, че Комисията и държавите членки **срещат предизвикателства** при осигуряването на пълното въвеждане на електронните системи по МКС в рамките на съответните крайни срокове. Държавите членки имат проблеми с ресурсите, системите са сложни и взаимосвързани и преходът от съществуващите към подобрените системи трябва да бъде плавен, за да се сведе до минимум въздействието върху търговията.

Същевременно обаче е ясно, че **е постигнат осезаем напредък. Значителен брой електронни системи вече са въведени и функционират пълноценно.**

Повечето от оставащите системи се реализират по график и се планира да бъдат завършени в периода 2020—2025 г. в съответствие с планирането на проектите, очертано в РП за МКС. Във фигура 2 по-долу се съдържа обобщен преглед на планирането и напредъка.



Фиг. 2: Планиране на проекти по РП за МКС.

Що се отнася до тези оставащи системи, въпреки че на равнището на държавите членки бяха изтъкнати редица проблеми, към момента на изготвянето на настоящия доклад **не са установени рискове от критично значение**. Комисията и държавите членки ще продължат да провеждат своите редовни срещи, **за да направляват и следят проектите** чрез таблото за МГСП-М и чрез засилените изисквания за планиране и докладване на напредъка при изпълнението на РП за МКС. Комисията и държавите членки ще продължат също така работата по изготвянето и разработката на икономически анализи и стратегически документи по отношение на оставащите трансевропейски системи, както и по подготовката на

функционалните и техническите спецификации (включително преходните технически спецификации в някои случаи) като основа за разгръщането и въвеждането на системите.

Комисията планира **допълнителни смекчаващи действия** от началото на 2020 г. под формата на програма за координация за подпомагане на държавите членки при въвеждането по-специално на техните компоненти на системите AES и NCTS, както и програма за наблюдение с цел оценка на напредъка им в тази област. Тези инструменти за управление дават увереност на Комисията, че разполага с подходящите механизми за справяне с предстоящите динамични предизвикателства. От своя страна, много държави членки изразиха готовността си да предприемат смекчаващи действия, за да гарантират спазването на сроковете за планиране, определени в РП за МКС.

Повече подробности за планирането и състоянието на всеки проект са дадени в **работен документ на службите на Комисията, публикуван заедно с настоящия доклад.**